联合国 S/2021/306



安全理事会

Distr.: General
30 March 2021
Chinese
Original: English

刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架执行情况

秘书长的报告

一. 导言

1. 安全理事会第 2556(2020)号决议要求秘书长每六个月向安理会报告一次根据《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》所作承诺的履行情况及其与该区域广泛安全局势的联系，本报告就是根据该决议的要求提交。[1] 本报告概述了上一次报告(S/2020/951)印发以来大湖区的和平与安全事态发展，所述期间为 2020 年 9 月 16 日至 2021 年 3 月 15 日。

二. 主要事态发展

A. 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的传播及影响

2. 虽然大湖区的一些国家迅速采取了措施遏制 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的传播，但此次疫情继续对该区域产生负面影响。根据世界卫生组织的数据，截至 3 月 15 日，《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》的 13 个签署国共报告了 1 894 326 例确诊病例和 58 520 例死亡病例。继 2020 年 9 月至 12 月新发感染病例增加后，从 1 月初开始，新发病例的总体比例再次下降。报告的死亡人数以缓慢但稳定的速度上升。

3. 为遏制疫情蔓延而采取的各项措施极大地影响了该区域的社会经济形势。疫情之前，大湖区问题国际会议 12 个成员国 2020 年国内生产总值预测为 3.2%，但国际货币基金组织和非洲经济委员会最近的统计数据证实，大湖区各国的国内生产总值急剧下滑，2020 年该区域国内生产总值平均增长率为-2%。根据国际货

[1] 本文中的区域指《和平、安全与合作框架》的 13 个签署国，即安哥拉、布隆迪、中非共和国、刚果共和国、刚果民主共和国、肯尼亚、卢旺达、南非、南苏丹、苏丹、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚。此外，以下四个政府间组织担任《框架》的见证方/担保方：非洲联盟、大湖区问题国际会议、南部非洲发展共同体和联合国。

21-04227 (C) 060421 060421



币基金组织的说法，尽管国际金融机构和双边公共债权人提供了支持，但债务危机正在逼近。11 月，赞比亚成为疫情开始以来第一个拖欠私人投资者债务的非洲国家。

4. COVID-19 疫情尤其对妇女产生了不利影响，许多妇女失去了生计，而且因为封锁措施成了性别暴力的受害者。为遏制病毒而采取的一些紧急措施对整个区域的人权造成了负面影响，联合国人权事务高级专员(人权高专办)对此表示关切。

B. 安全局势

5. 记录显示，大湖区的跨界安全事件相对减少，本报告所述期间报告了 3 起事件，而上一个报告所述期间报告了 10 起。9 月 29 日，布隆迪武装团体“争取布隆迪法治抵抗运动-塔巴拉”(法治塔巴拉)的 19 名战斗人员在 Nyungwe 森林被迫向卢旺达国防军投降，当时他们正试图逃离布隆迪国防军的军事压力进入卢旺达。据报，此次逮捕行动得益于布隆迪和卢旺达之间的信息交流。

6. 10 月 27 日，乌干达士兵和南苏丹军队士兵之间发生冲突。南苏丹指责乌干达对其东赤道州边境前哨发动越界攻击，而乌干达则声称，冲突的原因是南苏丹军队人员在乌干达境内设置了非法路障。两国承诺通过外交渠道解决此事。

7. 2 月 28 日至 3 月 1 日，卢旺达国防军拦截了据称来自布隆迪的解放卢旺达民主力量(卢民主力量)的可疑武装分子。两国经过协商，布隆迪国防军在与卢旺达接壤的边界沿线对这些武装分子发起了进攻，据报至少造成 20 名卢民主力量人员死亡。3 月 14 日，布隆迪国防军和卢旺达国防军代表在布隆迪的 Bweyeye 边防哨所会面，讨论如何解决跨界安全事件。

8. 在刚果民主共和国东部，外国和地方武装团体仍然活跃，民主同盟军在北基伍省发动的攻击激增，袭击主要发生在鲁文佐里区、贝尼镇以东和与乌干达接壤边界附近。9 月 16 日至 3 月 15 日期间，据称民主同盟军成员发动的袭击导致 400 多名平民被杀。10 月 20 日，疑似民主同盟军分子袭击贝尼 Kangwayi 监狱期间，包括民主同盟军成员在内的 1 335 名囚犯越狱，这在一定程度上破坏了起诉袭击平民的嫌疑人工作。虽然刚果民主共和国武装部队(刚果(金)武装部队)2019 年开展的军事行动驱散了民主同盟军战斗人员，将他们赶出了在姆博、卡曼戈和埃林盖蒂的传统据点，但该团体依然构成重大威胁。

9. 刚果(金)武装部队继续开展行动，打击在刚果境内活动的卢旺达武装团体。10 月 23 日和 24 日，刚果(金)武装部队与卢旺达武装团体全国争取民主抵抗委员会及其玛伊-玛伊盟友发生冲突，打死 27 名战斗人员，缴获了武器和弹药。与此同时，据报，解放卢旺达民主力量(卢民主力量)能够巩固其招募和训练活动，而且据报该组织正在卢贝罗县南部和鲁丘鲁县对新兵进行军事训练。各武装团体的非法经济活动也仍然是冲突的一个关键驱动因素。

10. 在南基伍，10 月 23 日至 26 日，刚果(金)武装部队开展的打击布隆迪武装团体民族解放力量(民解力量)和法治塔巴拉行动导致菲齐县奥姆巴村和乌维拉县至少 27 名民解力量的战斗人员被杀。据报，11 月 22 日至 24 日，刚果(金)武装部

队夺取了民解力量在南基伍的总部。据报，法治塔巴拉组织的一些成员已从菲齐和乌维拉的原据点迁至卡莱亥县。

11. 刚果民主共和国问题专家组 12 月 23 日发表的中期报告(S/2020/1283)指称卢旺达国防军侵入刚果民主共和国，对此，卢旺达政府于 1 月 8 日发表新闻稿，否认与刚果(金)武装部队开展联合行动，表示两国之间的军事合作目前仅限于分享有关武装团体的情报。

12. 在本报告所述期间还记录到上帝抵抗军于 10 月 19 日、11 月 27 日和 12 月 20 日在刚果民主共和国发动了袭击，这些袭击导致平民被杀害和遭绑架。9 月 28 日，上帝抵抗军战斗人员还在中非共和国上姆博穆省奥博附近绑架了 13 名平民。

C. 政治事态发展

13. 尽管为遏制 COVID-19 的传播采取了多项限制性措施，但在本报告所述期间，区域外交加强，各国为改善双边和多边关系及加强合作做了更多努力。区域内的外交使团往来和交流并未间断。在本报告所述期间举行了法定会议和特别会议，包括大湖区问题国际会议国家元首会议和南部非洲发展共同体国家元首会议，这些会议做出了多项与和平和安全有关的决定。

14. 出现的一个令人鼓舞的事态发展是布隆迪和卢旺达之间恢复了对话，两国都承诺和平解决争议问题，逐步实现和解。在就跨界安全问题进行专家级交流后，卢旺达和布隆迪两国外交部长于 10 月 19 日在卢旺达嫩巴举行会议。两国外长在随后的公报中表示，两国政府准备就双边关系正常化达成协议。

15. 11 月 24 日，布隆迪总统埃瓦里斯特·恩达伊希米耶发表了一份公报，指出目前正在与卢旺达接触，努力实现两个邻国之间的关系正常化。他重申了卢旺达先前提出的引渡涉嫌参与 2015 年布隆迪未遂政变人员的要求，强调将保证对嫌疑人采用公平公正的司法程序。布隆迪总统在 1 月 24 日的讲话中强调两国当局已经为实现关系正常化做好了准备，相信布隆迪和卢旺达将在不久的将来实现关系正常化。12 月，卢旺达东非事务国务部长马纳塞·恩舒蒂在接受媒体采访时重申，卢旺达愿意无条件地与布隆迪重建友好关系。关于布隆迪对于引渡政变策划嫌疑人的要求，恩舒蒂先生指出，卢旺达将以国际难民法为准绳。他进一步强调，不允许居住在卢旺达的布隆迪难民对布隆迪采取敌对行动。12 月 21 日，卢旺达总统保罗·卡加梅在发表国情咨文时指出，正在与布隆迪会谈，目的是为两国之间的紧张局势找到一个“适当的解决办法”。

16. 虽然最近没有在卢旺达和乌干达双边关系正常化四方进程内举行正式会议，但两国的高级官员都重申了各自政府致力于解决可能破坏睦邻关系的任何问题。

17. 在刚果民主共和国，在执政的刚果共同阵线-引领变革方向联盟内部关系紧张后，刚果民主共和国总统费利克斯·齐塞克迪决定终止该联盟，建立一个新的议会多数派，称为“国家神圣联盟”。2 月 14 日，齐塞克迪先生任命让-米歇尔·萨马·卢孔德·基延格为总理，接替 1 月 29 日在不信任投票后辞职的西尔韦斯特·伊伦加·伊伦坎。

18. 刚果当局继续维护与邻国的良好关系。刚果外交部长玛丽•通巴•恩泽扎于10月4日和5日访问布琼布拉，两国特别商定设立一个政治、国防和安全事务常设联合委员会，以建立管理鲁齐齐河和坦噶尼喀湖等共有资源的联合机制，重新启动管理难民回返的三方委员会。此外，齐塞克迪先生于2020年10月27日和2021年1月9日两次访问刚果共和国。他还于2020年11月16日访问了安哥拉，于12月19日访问了南非，以加强双边关系，寻求这两国支持他在国内的优先事项。卢旺达外交部长2021年1月19日对金沙萨的访问也侧重于加强两国之间的合作。这次访问为两国安全官员于2月12日至14日在基加利举行的后续会议铺平了道路。

19. 2月6日，齐塞克迪先生担任非洲联盟轮值主席。此前，10月7日，他与安哥拉、卢旺达和乌干达的国家元首举行了一次虚拟的小型首脑会议，会议达成了一项协议，以加强该区域切断武装团体资金来源、特别是非法开采自然资源的能力，并制定一项跨界计划，加强该区域对COVID-19疫情和其他健康危机的应对。

20. 在布隆迪，恩达伊希米耶先生致力于落实他在2020年6月18日发表的就职演说中概述的六个国家优先事项，强调完善治理和加快社会经济发展。他还采取了步骤加强与区域内外各国的关系。除了努力实现与卢旺达的关系正常化外，他还于9月20日对坦桑尼亚联合共和国进行了首次正式访问。恩达伊希米耶先生还继续与安哥拉、肯尼亚、坦桑尼亚联合共和国、乌干达、赤道几内亚和埃塞俄比亚的对应方接触。虽然欧洲联盟于10月29日延长了对布隆迪被控在2015年未遂政变后对平民实施暴力的官员的制裁，但在欧洲联盟暂停向布隆迪提供预算支持五年后，布隆迪政府还是于12月7日恢复了与欧洲联盟的对话。布隆迪也于11月4日重新成为法语国家国际组织成员。

21. 尽管紧张局势暂时加剧，但坦桑尼亚联合共和国和乌干达的选举均如期举行。在坦桑尼亚联合共和国，10月30日，国家选举委员会宣布现任总统、坦桑尼亚革命党的约翰•马古富力获得84.4%的选票，赢得了大选。主要反对党民主发展党和变革与透明联盟拒绝接受选举结果，呼吁举行和平示威。东非共同体部署了一个选举观察团，东非共同体和南部非洲发展共同体表示支持选举进程。2020年11月5日宣誓连任的马古富力先生于3月17日去世。副总统萨米娅•苏卢胡•哈桑于3月19日宣誓就职，成为坦桑尼亚联合共和国第六任总统和第一位女国家元首。

22. 在乌干达，经过紧张的竞选活动，1月14日举行了选举。1月28日，选举委员会宣布，现任总统、全国抵抗运动的约韦里•卡古塔•穆塞韦尼以58.4%的选票获胜，而反对派候选人、民族团结平台(又称“波比酒”)的罗伯特•基亚古兰尼•森塔姆以35%的选票位居第二。政府间发展组织和东非共同体分别部署的选举观察团认为投票过程有序、和平。非洲联盟派出的选举观察团以观察团的地理覆盖范围有限为由，拒绝评论选举是否自由、公正。2月1日，基亚古兰尼先生的律师向最高法院提交了复议请求，要求重新进行投票，因为据称总统选举期间存在选举违规和犯罪行为。2月22日，基亚古兰尼先生宣布撤回复议请求，主要理由是他提到乌干达没有独立的司法机构，并呼吁举行和平示威。3月18日，最高法院确认复议请求已撤回。

23. 在肯尼亚，2018 年成立的筑桥举措工作队的最后报告已于 2020 年 10 月 21 日转交给总统乌胡鲁·肯雅塔。报告提出了加强治理的建议，包括加强政治反对派的作用。还提出了通过设立总理办公室和增加两名副总理来扩大行政部门的建议。这些建议将在 2021 年晚些时候付诸全民投票。

D. 人道主义局势

24. 被迫流离失所和总体严峻的人道主义局势仍然是大湖区的主要关切。该区域约有 1 530 万人仍然流离失所。到 2020 年底，非洲各国继续收容超过 94 万名刚果难民，比上一个报告所述期间略有增加。乌干达收容了大部分刚果难民(421 563 人)，其次是布隆迪(79 406 人)、坦桑尼亚联合共和国(78 075 人)、卢旺达(74 491 人)、南非(59 675 人)和其他 16 个非洲国家。与此同时，刚果民主共和国收容了超过 49 万难民，这些难民主要来自布隆迪、中非共和国、卢旺达和南苏丹。该区域的人道主义行动可用资金仍然不能满足日益增长的需求。到 2020 年底，联合国难民事务高级专员公署(难民署)协助 7 895 名布隆迪难民从刚果民主共和国、肯尼亚、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国自愿回返。2021 年 2 月，布隆迪政府、难民署、联合国开发计划署和其他伙伴方启动了一项难民回返和重返社会联合计划。该计划提出了机构间综合应对计划，以满足布隆迪回返者及其回返社区的紧急人道主义需求和长期的复原力和重新融入社会需求。

25. 非洲人权和民族权委员会非洲难民、寻求庇护者、移民和境内流离失所者问题特别报告员对坦桑尼亚联合共和国境内布隆迪难民的情况表示关切。在这方面，特别报告员于 12 月 15 日指出，他们的基本权利，如获得庇护和不推回原则受到了侵犯。特别报告员呼吁坦桑尼亚联合共和国在布隆迪难民问题上与难民署充分合作。2020 年 10 月和 11 月，人权观察和难民署多次呼吁坦桑尼亚当局和布隆迪当局尊重自愿回返原则，不要对坦桑尼亚联合共和国的布隆迪难民施加压力和进行恐吓。此外，难民署对坦桑尼亚联合共和国难民营的布隆迪难民被迫失踪一事表示关切。坦桑尼亚联合共和国政府证实正在调查此事。

26. 2 月 7 日，刚果民主共和国卫生部宣布，在北基伍布滕博发现一例新的埃博拉病毒病病例。截至 3 月 14 日，已确诊 11 例，包括 6 例死亡。正在开展疫苗接种工作，截至 3 月初，已有 1 083 人接种了疫苗。

27. 准入和不安全仍然是提供人道主义援助面临的主要制约因素，特别是在刚果民主共和国东部。2 月 22 日，世界粮食计划署的一个车队在执行人道主义实地任务时，在北基伍省戈马和鲁丘鲁之间的公路上遭到武装分子伏击，意大利驻刚果民主共和国大使、他的意大利贴身警卫和粮食署的一名本国工作人员在袭击中丧生。

E. 人权与法治

28. 该区域依然存在侵犯人权和违反国际人道法的行为，特别是在受冲突影响的地区。一些侵权行为是武装团体活动造成的，特别是武装团体继续将性暴力和性别暴力作为一种战争武器。其他侵权行为与政治和选举过程中对基本权利和自由的限制有关以及与为遏制 COVID-19 传播而实施的限制有关。

29. 在刚果民主共和国，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)的联合国联合人权办公室报告称，9 月至 12 月期间，所有记录在案的侵权行为中有 51%是武装团体和其他非国家行为体所为，其中主要行为人是尼亚图拉民兵、民主同盟军、卢民主力量和驻扎在朱古的武装袭击者。包括刚果(金)武装部队士兵在内的国家人员对其余 49%的侵权行为负责。受冲突影响的省份受到的影响最大，特别是北基伍。

30. 在限制基本权利和自由方面，报告的事件包括选举中出现的骚扰、逮捕、攻击和监禁反对派候选人、暴力镇压和平抗议和限制媒体自由等情况。在坦桑尼亚联合共和国，代表反对党民主发展党的总统候选人通杜 • 利舒和变革与透明联盟的塞义夫 • 沙立夫 • 哈马德称选举管理和投票结果存在欺诈行为并举行了示威抗议，因而被短暂逮捕。民主发展党声称，选举期间，该党有 300 多名成员在全国各地被任意逮捕。在乌干达，总统候选人基亚古兰尼先生被捕导致 11 月 18 日和 19 日爆发了抗议活动，抗议者与警察发生了冲突，造成至少 50 人丧生。乌干达当局辩解说，只有使用武力才能确保遵守选举委员会为遏制 COVID-19 疫情而制订的准则。

31. 在严重侵犯人权行为追责方面，一些审判对一些严重罪行的行为人做出了具有里程碑意义的判决。在刚果民主共和国，11 月 23 日，武装团体恩杜马保卫刚果民兵组织前领导人恩塔博 • 恩塔贝里 • 谢卡被一个军事法庭以谋杀、强奸、性奴役和招募儿童等战争罪判处终身监禁。谢卡与卢民主力量领导人 Séraphin Nzitonda Habimana(别名 Lionceau)一起被定罪。12 月 4 日，刚果民盟国民派领导人罗杰 • 伦巴拉在巴黎被捕，罪名是他 2002 年在伊图里省的行为属危害人类罪共谋。

32. 在肯尼亚，12 月 10 日，内罗毕高等法院裁定 2007 年选后暴力事件中的 4 名性暴力幸存者胜诉。法院认定，政府未能对这些案件进行独立、有效的调查和起诉，属于失职。

33. 12 月 23 日，布隆迪总统赦免了 2020 年 1 月因企图破坏国家安全而被判有罪并被判处两年半监禁的 4 名在线报纸 *Iwacu* 的记者。这四人于 2019 年 10 月被捕，当时他们正在报道布隆迪国防军与布班扎省被指称的叛军之间的冲突。

34. 1 月 29 日，在坎帕拉开始审判涉嫌为民主同盟军指挥官的贾米尔 •穆库鲁和其他 37 人。穆库鲁及其同案被告被正式指控犯有 20 项罪行，包括恐怖主义和危害人类罪。

三. 和平、安全与合作框架的执行情况

A. 刚果民主共和国的承诺

35. 在 2020 年 9 月最终确定了新的解除武装、复员和重返社区方案的工作范围后，齐塞克迪先生于 12 月 14 日宣布，他的政府正在将该方案与国家稳定与重建方案合并，以便为自愿投降的前战斗人员制定一个综合稳定方案。

36. 关于权力下放，12 月 28 日和 29 日由齐塞克迪先生主持的第七次省长会议重申，必须维护国家机构的稳定，加强民主，加强司法和监狱系统，巩固法治和善治，重新启动公共基础设施建设，同时通过监测和核查中央和省级政府方案的执行情况，打击腐败和挪用公款行为。此外，12 月 9 日，总统府反腐败协会介绍了 2020 至 2030 年期间的国家反腐败战略，制订该战略主要是为了改善商业环境。

37. 2 月 26 日和 27 日，国家监督机制为纪念《和平、安全与合作框架》签署八周年组织了一次讲习班，确定了新政府推进刚果民主共和国东部和平与稳定的优先事项。

B. 区域承诺

38. 在政治方面，《和平、安全与合作框架》的几个签署国努力和平解决分歧，并在实现与邻国关系正常化方面取得进展。区域和次区域组织和机制也继续支持和平选举。

39. 在安全合作领域，刚果民主共和国高级安全官员于 2 月 12 日至 14 日在基加利和 3 月 15 日至 19 日在金沙萨会晤了卢旺达同行，于 2 月 18 日在金沙萨会晤了乌干达同行，以加强与这两个东部邻国的安全合作。

40. 大湖区问题国际会议防务首长和总参谋长委员会于 10 月 13 日举行会议，评估该地区的安全局势。会议提出的建议于 10 月 14 日得到了大湖区问题国际会议国防部长的认可。提出的建议包括呼吁制定一项共同战略，以管理在国家边界抓获的武装团体成员；采取综合措施打击消极势力；以及落实联络协调小组，希望该小组能够监督非军事措施的执行情况，协助解除武装团体的作战能力。

41. 11 月 20 日举行的大湖区问题国际会议第八届国家元首和政府首脑会议核可了各国国防部长提出的建议。在首脑会议期间，安哥拉总统若昂•洛伦索和安哥拉的若昂•塞缪尔•卡霍罗分别接任大湖区问题国际会议新任主席和执行秘书。

42. 11 月 27 日在哈博罗内举行的南部非洲发展共同体(南共体)政治、防务和安全合作机构特别首脑会议期间，向联刚稳定团干预旅派遣部队的南共体成员国同意了联合国秘书处提出的重组该旅的各项措施。此次首脑会议进一步呼吁对恐怖主义行为做出区域综合应对，特别是在莫桑比克。

43. 该区域各国还加强了区域和双边经济合作，包括是在自然资源管理方面。乌干达和坦桑尼亚联合共和国于 9 月 13 日签署了一项协定，修建一条连接阿尔伯特湖附近的乌干达油田和坦桑尼亚联合共和国达累斯萨拉姆港的输油管道。9 月 29 日，乌干达政府批准了一项方案，资助刚果民主共和国东部公路网铺设费用的 20%，将此作为为促进双边贸易所做努力的一部分。布隆迪总统对坦桑尼亚联合共和国的首次正式访问还重点讨论了如何通过联合基础设施和采矿项目等措施加强两国间的双边关系。

44. 乌干达总统在 1 月 16 日向全国发表讲话时，将区域经济一体化定为其下一任期的关键优先事项。1 月 19 日，刚果民主共和国总统接见了卢旺达贸易和工业

部长索拉娅 • 哈基祖穆兰伊，讨论了如何在非洲大陆自由贸易区的背景下促进双边贸易和经济关系。

45. 由于 COVID-19 疫情，依然无法在《和平、安全与合作框架》下举行面对面会议，因此，签署国通过虚拟方式进行磋商。技术支助委员会第 27 次和第 28 次会议分别于 2020 年 9 月 21 日和 2021 年 3 月 18 日举行，这两次会议为签署国代表提供了机会，使他们能够交流最近的政治和安全事态发展情况，评估疫情对执行《框架》的影响，讨论《联合国大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突战略》中提出的初步建议。但将由刚果民主共和国主办的区域监督机制第十次高级别会议和将由卢旺达主办的大湖区投资和贸易会议再次推迟举行。

C. 国际承诺

46. 由于认识到布隆迪的安全和政治局势得到了改善，一些国际伙伴已开始与布隆迪政府讨论恢复向该国提供技术和财政援助的条件(见第二.C 节)。

47. 在本报告所述期间，国际伙伴也依然致力于支持整个区域举行和平、可信的选举。

四. 联合国大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突战略

48. 10 月 22 日，秘书长核准了《联合国大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突战略》，并于 12 月 3 日将该战略提交安全理事会(见 S/2020/1168)。该战略旨在利用该区域在和平、安全与发展方面的积极势头，同时为联合国支持执行《和平、安全与合作框架》行动提供一个政治框架。该战略由三大支柱构成：和平、安全和司法；可持续发展和共同繁荣；应对长期和新出现挑战的能力。该战略概述了经过广泛的内部和外部磋商确定的 10 个优先领域。虽然该战略提出了一个与《2030 年议程》相一致的 10 年执行时限，以便有足够的时间解决系统性问题，但该区域的联合国实体将在今后三年重点落实优先的政治和方案干预措施。

49. 2 月 23 日成立了一个为执行该战略提供战略指导的高级政策小组。该小组由秘书长大湖区问题特使领导，成员包括负责中部非洲问题特别代表兼联合国中部非洲区域办事处负责人、刚果民主共和国问题特别代表兼联刚稳定团团长、中非共和国问题特别代表兼联合国中非共和国多层面综合稳定团团长、非洲经济委员会执行秘书、政治和建设和平事务部及和平行动部主管非洲事务助理秘书长、助理秘书长兼联合国开发计划署非洲局局长以及布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达和乌干达的驻地协调员。高级政策小组正在监督制定一项指导该战略执行的行动计划。

A. 秘书长的斡旋

50. 我的大湖区问题特使继续通过定期的虚拟和面对面磋商，积极与主要利益攸关方、《和平、安全与合作框架》共同担保方以及国际伙伴方接触。特使在其斡旋任务范围内与安哥拉、布隆迪、刚果共和国、刚果民主共和国、肯尼亚、卢旺达和乌干达的高级政府代表进行了磋商，主要是为了促进对话，建立信任，确定备

选方案，以便共同将和平、对话与合作方面的积极势头转化为可衡量的进展。鉴于安哥拉担任大湖区问题国际会议主席，特使加强了与安哥拉政府的接触，重点是区域和双边合作、安全和自然资源管理。

51. 3 月 3 日，特使召开了《和平、安全与合作框架》担保方第八次会议，重点讨论了最近的政治和安全事态发展、2021 年的共同优先事项以及可通过哪些方案加强支持《框架》的执行。

52. 特使继续支持正在进行中的卢旺达和乌干达关系正常化进程。特使分别与卢旺达和乌干达两国外交部长进行了磋商，讨论了最近的进展，例如释放先前关押在乌干达的卢旺达国民并让他们返回卢旺达以及 COVID-19 疫情等其他挑战。两国政府向特使保证他们致力于这一进程，并表示对四方进程的两位调解人安哥拉总统和刚果民主共和国总统充满信心。此外，特使继续开展谨慎的穿梭外交，帮助改善布隆迪和卢旺达之间的关系。

53. 特使主要通过促进联合国在该区域的政治力量共同评估与选举有关的事态发展，帮助协调联合国对这些进程提供的支持等途径，继续尽可能倡导和支持该区域的和平选举进程。特使与区域组织和区域机制以及国际伙伴密切合作，促进共同应对挑战，并一贯强调和平民主进程对区域稳定的重要性。

54. 在国际社会向该区域提供适当支持的同时，特使继续主张该区域协调应对 COVID-19 疫情。特使还呼吁关注疫情对妇女和青年以及对人权造成的不成比例的影响，并继续动员各方支持秘书长提出的全球停火和执行安全理事会第 2532(2020)号决议的呼吁。

B. 支持解除消极力量的作战能力

55. 由于 COVID-19 疫情造成的限制以及区域监督机制第十次高级别会议继续推后举行，因此，在采取非军事措施协助解除外国武装团体作战能力方面的进展放缓。尽管存在这些挑战，但特使与《和平、安全与合作框架》共同担保方协调，促进签署国之间协商，使联络协调小组能加快投入运作。预计该小组将在《和平、安全与合作框架》共同担保方的支持下，召集布隆迪、刚果民主共和国、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的专家，协调采取各项措施，促进该区域的武装团体自愿解除武装，破坏这些团体的招募和供应线。作为第一步，特使办公室于 1 月 12 日至 14 日在刚果民主共和国戈马会见了大湖区问题国际会议扩大联合核查机制的指挥官和专家，评估为加强区域安全合作正在开展和计划开展的各项举措，确定使联络协调小组投入运作的下一步步骤。

C. 促进妇女与和平与安全

56. 增强妇女权能，使妇女成为该区域和平、安全和发展的变革推动因素，仍然是特使的一个工作重点。经过联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和特使办公室的宣传，11 月 2 日，坦桑尼亚联合共和国成为第 11 个采纳《妇女与和平与安全国家行动计划》的签署国。

57. 11 月 4 日，建设和平委员会与特使办公室协调，召开了一次会议，旨在加强妇女在该区域建设和平与发展中的核心作用。此次会议之前在 2020 年早些时候已在该区域举行了三次圆桌讨论。此次会议为妇女民间社会代表倡导支持司法改革，保护妇女权利，加大力度打击性暴力和性别暴力有罪不罚现象提供了一个机会。目前正在制定一项行动计划，供大湖区妇女与和平与安全咨询委员会审议。

58. 为进一步加强该区域包括残疾妇女在内的妇女网络，特使于 11 月 13 日与联合国人口基金、大湖区问题国际会议和大湖区妇女与和平与安全咨询委员会联手，支持重振大湖区问题国际会议区域妇女论坛。大湖区问题国际会议第八次国家元首和政府首脑会议强调了这一举措的重要性，成员国在此次首脑会议上承诺支持该论坛，以加强妇女在调解、建设和平和预防冲突方面的参与和优质贡献，支持增强妇女的经济权能。

59. 2 月 22 日，特使办公室与非洲联盟、大湖区问题国际会议和刚果和平、安全与合作框架国家监督机制举行了一次非正式磋商会议，审议妇女参与《框架》执行情况。与会者特别强调需要加强妇女组织对预防冲突、社区调解和跨境贸易的参与。

60. 特使办公室继续与大湖区妇女协会联合会协商机制合作，包括绘制和分析 COVID-19 对布隆迪、刚果民主共和国和卢旺达妇女的影响。此外，为庆祝三八国际妇女节，特使办公室与大湖区妇女协会联合会协商机制合作，组织了一次会议，讨论如何支持签署国执行与打击性暴力和性别暴力有关的国际和区域文书。

D. 青年与和平与安全

61. 12 月 14 日，在安全理事会关于青年与和平与安全的第 2250(2015)号决议通过五周年之际，特使办公室召集该区域各国约 100 名青年代表和官员举行虚拟会议，讨论如何动员青年支持和平、安全与发展。这次会议有助于更好地了解该区域青年的愿景、需求与关切。这次会议帮助确定了优先活动，联合国、区域组织和机制以及成员国可通过这些优先活动向青年提供支持，包括在预防冲突、和平进程和前战斗人员冲突后重返社会的背景下向青年提供支持。

E. 司法合作与法治

62. 根据秘书长的人权行动呼吁，特使主张保护基本自由和权利，特别是在政治和选举进程中。特使强调必须将人权置于战胜 COVID-19 实现复苏工作的核心位置，强调人权维护者和民间社会组织在促进和平与发展方面的作用。

63. 特使还继续促进法治和区域司法合作，并将此作为推动落实 2019 年《关于司法和善治的内罗毕宣言》工作的一部分。在这方面，特使办公室与大湖区问题国际会议、人权高专办以及非洲国家人权机构网络一道，于 10 月 5 日和 6 日启动了 2020 年 7 月开始的区域讲习班第二阶段工作。在这些活动中，来自刚果共和国、刚果民主共和国和卢旺达的国家人权机构审议了第一阶段制定的国别路线图，以加强这些路线图并确保路线图符合国际标准。

64. 12 月 10 日，在特使办公室、大湖区问题国际会议和人权高专办的虚拟协助下，民间社会组织、国家人权机构代表和大湖区司法合作网络国家协调人举行了一次会议，会议发表了关于采取优先行动加强民间社会参与该区域和平与安全工作宣言。

F. 自然资源管理

65. 特使继续支持该区域努力解决非法开采和交易该区域自然资源带来的长期挑战。为此，特使委托开展了一项研究，促进对矿产开采、走私和相关非法金融交易有一个共同的最新认识，其中重点是黄金、钽矿石、锡矿石和钨矿石。

66. 这项研究为与联刚稳定团、大湖区问题国际会议和发展伙伴密切协商制定的路线图草案提供了依据，以跟踪今后三年在这一领域的进展情况。预计该路线图将在特使办公室和大湖区问题国际会议于 2021 年上半年在喀土穆举行的自然资源透明和可持续管理高级别讲习班上生效。这项研究和喀土穆讲习班意在补充那些加强自然资源管理合作和消除贩运和非法交易矿物诱因的区域机制。

67. 根据研究报告中制订的建议，特使继续与整个价值链上的各利益攸关方接触，包括发展伙伴、资源进口国和过境国，促进采取综合办法加强自然资源的透明度和正式合作机制。9 月 29 日，作为《联合国大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突战略》高级别磋商的一部分，特使与刚果民主共和国区域一体化事务部长讨论了自然资源问题，部长强调必须对基础设施和能力进行投资，在区域内改造自然资源，从而提高这些自然资源的出口前价值。10 月 7 日，乌干达外交部长也表示了这一关切，他还强调《和平、安全与合作框架》签署国必须统一各国的国家税收框架。

68. 11 月 16 日至 20 日，在基加利举行的非洲矿业论坛期间，特使办公室与大湖区问题国际会议和欧洲联盟就疫情环境下吸引对大湖区采矿和自然资源进行投资共同举办了一次小组讨论。讨论期间，特使主张进行改革，通过统一国家出口税制度和加强该区域的反走私法律等途径，使得能够在当地改造自然资源，遏制战略矿物走私。

G. 经济合作

69. 我的特使加大了对各项加强区域经济合作举措的支持力度。在此方面，特使继续主张加强区域协调，深化区域经济一体化，以增强韧性，建设共同繁荣，为巩固和平与安全做出贡献。9 月 24 日，特使办公室与大湖区问题国际会议私营部门论坛共同举办了一次网络研讨会，主题是在 COVID-19 疫情所造成的经济影响背景下，私营部门在促进该区域和平方面的作用。会议提出了加强区域内贸易和吸引私人投资的建议，同时呼吁制定一项包容性经济复苏计划。

70. 特使还继续支持大湖区问题国际会议和大湖国家经济共同体努力提高那些有可能加强区域一体化和促进边境地区稳定项目的银行可担保性。12 月 2 日和 3 日，特使办公室参加了关于刚果民主共和国可再生能源、离网和电力基础设施的虚拟会议，会议除其他外审议了可再生能源项目的长期筹资问题。会上介绍的大多数项目将在 2021 年最后一个季度在基加利举行的大湖区投资和贸易会议上亮相。

五. 与区域组织和机制、国际伙伴以及联合国实体的伙伴关系

A. 区域组织和机制

71. 特使继续与区域伙伴接触，促进对主要区域动态形成共同理解，鼓励就共同关心的问题进行合作。特使与非洲联盟大湖区问题特别代表、大湖区问题国际会议执行秘书以及南共体执行秘书定期磋商。这些磋商表明，共同担保方必须加强协调，向《和平、安全与合作框架》签署国提供一致支持。

72. 11 月 30 日至 12 月 4 日，特使办公室参加了大湖区问题国际会议的一次虚拟规划讲习班，评估和平与安全、自然资源治理以及保护人权和性别平等方面的项目，此次讲习班为评估在这些领域取得的进展和确定 2021 和 2022 年的优先事项提供了机会。在 1 月 15 日举行的第一次会议上，特使和大湖区问题国际会议新任执行秘书若昂・塞缪尔・卡霍罗讨论了如何加强双方战略伙伴关系。他们商定举行联合年度规划会议，同时加强对联合举措和资源调动工作的协调。特使办公室还继续在安全合作、建立信任和能力建设领域，特别是在扩大联合核查机制方面，与大湖区问题国际会议密切合作。

B. 国际伙伴

73. 特使继续与国际社会、发展伙伴和多边金融机构接触，帮助提高国际社会对该区域支持的效率，特别是在 COVID-19 大流行的背景下。各方赞同特使对该区域对话与合作势头的评估，并同特使一道呼吁做出一致努力，利用这一机会。特使及其对话方还谈到了《联合国大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突战略》及其行动计划。

C. 联合国其他实体

74. 在整个报告所述期间，特使与该区域的联合国其他实体保持密切合作。在此方面，特使于 12 月 8 日召开了一次虚拟磋商会议，讨论《联合国大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突战略》执行情况。在本次会议期间，有人建议，执行该战略的行动计划应与在联合国可持续发展合作框架下已经商定的交付成果保持一致。与会者还强调该区域各国必须对行动计划拥有自主权，并指出国际伙伴应密切参与行动计划的设计和执行。应联合国中部非洲区域办事处的邀请，特使办公室参加了 12 月 4 日由赤道几内亚政府以虚拟方式主办的联合国中部非洲安全问题常设咨询委员会第五十次部长级会议。

75. 特使办公室继续与联刚稳定团密切合作，定期分享信息、协调各项活动以及开展联合分析，特别是在解除外国武装团体的作战能力和自然资源管理方面。他们还密切合作，确保《大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突战略》的执行工作与联刚稳定团和刚果民主共和国政府商定的《联刚稳定团逐步分阶段缩编联合战略》(S/2020/1041)保持一致。此外，特使办公室继续与《和平、安全与合作框架》签署国的驻地协调员办公室密切合作。

六. 意见和建议

76. 我欢迎并鼓励《和平、安全与合作框架》签署国致力于开展对话、改善关系，加强区域合作。《联合国大湖区巩固和平、预防冲突和解决冲突战略》是这方面的关键载体。联合国仍然致力于把该区域建设得和平、稳定、繁荣、坚韧的目标，我的特使将继续进行斡旋，支持该区域正在开展的各项努力。

77. 我对报告称该区域一些国家发生了与选举有关的暴力和侵犯人权行为感到关切。通过包容、可信、和平的政治进程巩固民主，必须成为整个区域的首要目标，因为这是可持续和平与发展的先决条件。我呼吁该区域所有领导人确保以和平、包容、透明的方式开展政治和选举进程，让所有公民都有发言权，促进创建一个有利于民主治理的政治和安全环境。

78. 我欢迎该区域各国领导人为加强区域安全合作以更好地应对武装团体构成的持续威胁而提出的愿景和采取的步骤。鼓励有关国家迅速调动联络协调小组运作所需资源，加强现有区域安全机制，包括扩大联合核查机制，同时按照国际标准采取果断行动，加快前战斗人员的解除武装、复员和重返社会进程。我也促请双边和多边伙伴支持这些努力。

79. 在《和平、安全与合作框架》若干领域能否取得进展取决于在解除武装团体的作战能力方面取得进展情况。在此方面，必须遏制自然资源的非法开采和交易，使武装团体无法获得这一重要的资金来源。虽然该区域在这方面采取了重要步骤，但仍然存在重大挑战。因此，需要采取综合办法，需要该区域内外所有利益攸关方在开采、交易和利用自然资源方面做出长期的政治和财政承诺。

80. 需要在区域内开展类似的合作，推进区域经济合作，战胜不发达和经济不平等这两个造成不稳定的长期挑战。我欢迎目前为加强双边和区域经济合作所作的各项努力，呼吁所有利益攸关方为实现包容性可持续发展加强和继续开展这些努力。非洲大陆自由贸易区在这方面提供了一个及时的机会。

81. 在大湖区，COVID-19 大流行暴露并加剧了系统性不平等，必须通过注重共享繁荣、公平和可持续发展的经济计划，在大流行后的恢复阶段纠正这种不平等。现在，该区域各国比以往任何时候都更需要坚定的政治意愿、团结一致和联合行动，这对于克服此次疫情的不利影响和加强该区域抵御危机的能力至关重要。我的特使将根据联合国该区域战略继续支持这些努力。

82. 我仍然对不断出现的侵犯人权行为深感关切，其中一些行为与为应对 COVID-19 而采取的措施有关。我再次呼吁该区域领导人与民间社会组织和其他利益攸关方密切合作，按照 2019 年《关于司法和善治的内罗毕宣言》，确保保护所有人的人权并打击有罪不罚现象。

83. 注意到返回祖国的布隆迪难民人数不断增加，我鼓励布隆迪当局和有关邻国当局与难民署持续合作，巩固这一趋势，该趋势对区域稳定有利。我还呼吁国际双边和多边捐助方加大对 2021 年布隆迪回返和重新融入社会计划的支持力度，

该计划仍然是全球此类计划中获得资金最少的计划之一。根据难民署的呼吁，我鼓励所有有关政府根据国际难民法，尊重和维护难民回返的自愿性质。

84. 注意到该区域正在努力促进妇女与和平与安全议程以及青年与和平与安全议程，需要进一步建设能力，加强妇女和青年在调解、建设和平和预防冲突方面的作用。大湖区妇女与和平与安全咨询委员会完全有能力发挥更突出的作用，让非洲大陆和区域组织和机制参与进来，确保宣传工作取得实际成果。

85. 面对疫情，所有相关利益攸关方都能调整并找到创新方法，帮助在这些充满挑战的时期落实《和平、安全与合作框架》。我希望区域监督机制第十次高级别会议和计划中的大湖区投资和贸易会议能尽快举行，当前为推进区域安全合作而开展的各项工作能加速展开。

86. 最后，我谨感谢我的特使及其团队致力于支持签署国执行《刚果民主共和国和该区域的和平、安全与合作框架》。